



Syddansk Universitet

Krisen und Krisenbewältigung im deutschen Sozialstaat

Starke, Peter

Publication date:
2015

Document version
Forlagets udgivne version

Citation for pulished version (APA):

Starke, P. (2015). Krisen und Krisenbewältigung im deutschen Sozialstaat: Von der Ölkrise zur Finanzkrise von 2008. Bremen: Universität Bremen. (ZeS-Arbeitspapier; Nr. 02/2015).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

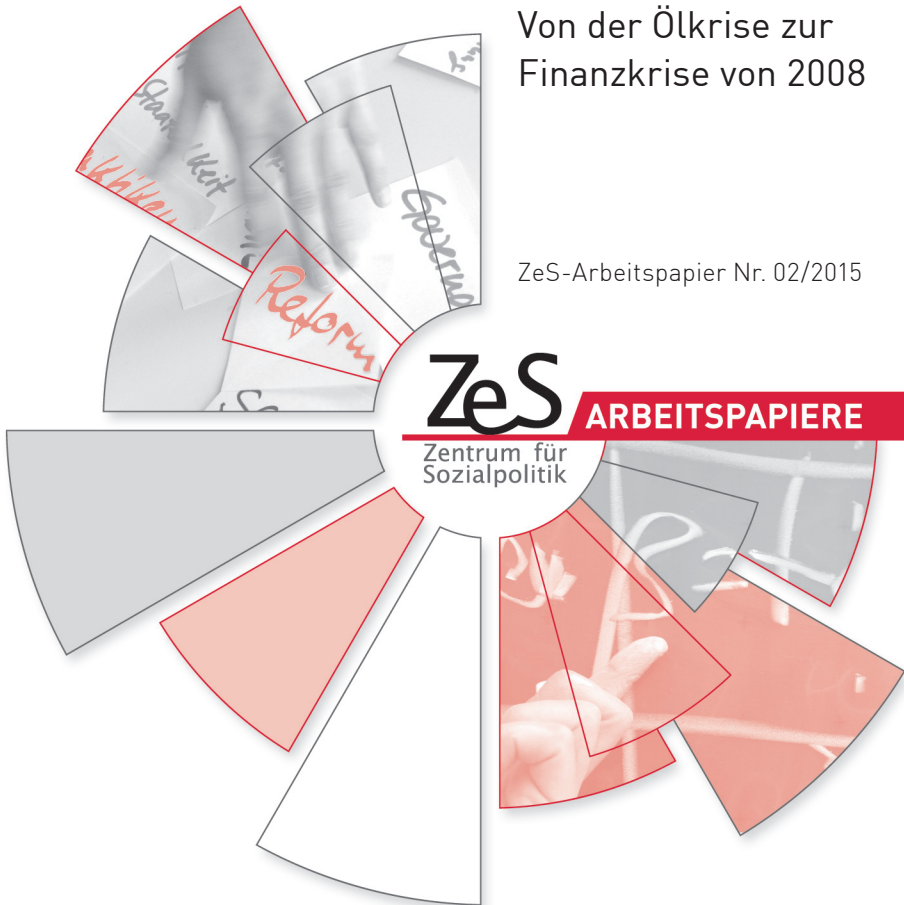
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Peter Starke

Krisen und Krisenbewältigung im deutschen Sozialstaat: Von der Ölkrise zur Finanzkrise von 2008

ZeS-Arbeitspapier Nr. 02/2015





Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen
Tel.: 0421/218-58500
Fax: 0421/218-58622
E-Mail: srose@zes.uni-bremen.de
Redaktion: Kristin Bothur

<http://www.zes.uni-bremen.de>
Design: cappovision, Frau Wild
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Krisen und Krisenbewältigung im deutschen Sozialstaat: Von der Ölkrise zur Finanzkrise von 2008

ZeS-Arbeitspapier Nr. 02/2015



Dr. Peter Starke

University of Southern Denmark
Centre for Welfare State Research
starke@sam.sdu.dk

This working paper analyses the German social policy reactions to the 2008 Financial Crisis in light of the historical development and findings of comparative welfare state research. Four subsequent fiscal stimulus packages contained several important social policy elements, most importantly short-time work. By international standards, Germany's social policy response to the crisis was not uncommon, given its economic performance and existing welfare state institutions. What was surprising was the important role trade unions and employers had in formulating these policies. Representatives of the German export-oriented sectors, in particular, were able to leave their mark in 2008/09.

Der Beitrag analysiert die sozialpolitischen Krisenreaktionen in Deutschland auf die Finanzkrise von 2008 im Licht der historischen Entwicklung und der Befunde der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Vier aufeinanderfolgende Konjunkturpakete enthielten eine Reihe wichtiger sozialpolitischer Elemente, allen voran die Kurzarbeit. Der internationale Vergleich zeigt, dass Deutschlands sozialpolitische Krisenantwort vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Performanz und der bestehenden sozialstaatlichen Institutionen nicht ungewöhnlich war. Überraschend war die starke Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber bei der Politikformulierung. Insbesondere die sektoralen Verbände der deutschen Exportwirtschaft konnten 2008 und 2009 deutliche Akzente setzen.

1.	Einleitung	8
2.	Krisen und Sozialstaat: Empirische Befunde der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung	9
3.	Sozialpolitische Antworten auf globale Krisen in Deutschland	13
3.1	Die Ölkrisen der 1970er Jahre	13
3.2	Wiedervereinigung und globale Rezession in den frühen 1990ern	14
3.3	Von der Finanzkrise zur Eurokrise, 2008-2011	16
3.3.1	Wirtschaftliche Performanz	16
3.3.2	Der sozialpolitische Gehalt der vier Konjunkturpakete 2008-2009	16
3.3.3	Die Bedeutung der Kurzarbeit	22
3.3.4	Die Eurokrise und die Rückkehr der Sparpolitik 2010	24
4.	Schluss	25
5.	Literatur	27

1. Einleitung

Der deutsche Sozialstaat hat in seiner Geschichte mehrere Regimewechsel und globale Wirtschaftskrisen nicht nur überstanden, Sozialpolitik war zuweilen ein wichtiger Teil der Antwort auf Krisen. Gleichzeitig haben Krisen immer wieder dazu geführt, dass zentrale sozialpolitische Instrumente infrage gestellt und Mittel gekürzt wurden – man denke nur an die Deflationspolitik der 1930er Jahre. Dieses Doppelgesicht des Sozialstaats, als Stoßdämpfer und als finanzielle Bürde zugleich, gibt auch heute wieder Anlass zu Fragen. Unter welchen strukturellen und politischen Bedingungen wird das erste Gesicht des Wohlfahrtsstaats¹ betont, und wann das zweite? Ist Sozialpolitik in Krisenmomenten von ökonomischen Notwendigkeiten oder (auch) von politischen Interessenlagen getrieben? Welche Akteure bestimmen die Richtung der Krisenreaktion? Sind Krisen Momente der grundsätzlichen Neuausrichtung oder sind sozialpolitische Anpassungen eher inkrementell?

Die Fragen nach den Auswirkungen globaler Wirtschaftskrisen auf wohlfahrtsstaatliche Strukturen sowie auf das aktive sozialpolitische Krisenmanagement sind in der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung nur unzureichend beantwortet. In den vergangenen Jah-

ren hat die Forschung weitaus größeres Interesse am langfristigen strukturellen Wandel der Sozialpolitik und an einer dadurch verursachten *Krise des Sozialstaats* gezeigt. Analysen der eher kurzfristigen, zyklischen sozialpolitischen Veränderungen sind rar (zum deutschen Fall vgl. aber z.B. Alber 1986; für den internationalen Vergleich vgl. Vis/van Kersbergen/Hylands 2011; Bermeo/Pontussen 2012). Erst in jüngster Zeit ist eine Reihe von Studien erschienen, die dazu beitragen, diese Lücke zu schließen (Starke/Kaasch/van Hooren 2013).

Die folgende Fallstudie ist eine in die Theorien und Befunde der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung eingebettete Untersuchung von Krisenreaktionen der deutschen Sozialpolitik. Die vergleichenden Befunde werden herangezogen, um den Fall Deutschland besser einzuordnen und zu verstehen. In welcher Hinsicht ist Deutschland ein typischer, in welcher ein ungewöhnlicher, ja abweichender Fall? Wie lassen sich die sozialpolitischen Reaktionen Deutschlands auf globale Krisen erklären? Dabei wird ausschließlich die Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland beschrieben, mit Schwerpunkt auf der Zeit seit Beginn der Finanzkrise 2008. Die Abschnitte über die Ölkrisen und die frühen 1990er Jahre sollen die Besonderheiten der gegenwärtigen Krisenreaktion herausarbeiten; sie sind jedoch weitaus knapper gehalten. Es wird gezeigt, wie – anders als beispielsweise in den 1970er und frühen 1980er Jahren – aktives sozialpolitisches Krisenmanagement in der

¹ Der international geläufigere Begriff Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) und die deutsche Version Sozialstaat werden in diesem Beitrag synonym verwendet.

jüngsten Krise von zentraler Bedeutung war. Das Instrumentarium blieb jedoch immer noch recht eingeschränkt und ziel-

te auf die Kernarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer in besonders stark betroffenen Branchen.

2. Krisen und Sozialstaat: Empirische Befunde der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung

Sechs verschiedene, teilweise komplementäre Perspektiven auf das Thema Krise und Sozialpolitik prägen die vergleichende Literatur. Aus all diesen Perspektiven können mehr oder weniger klare empirische Erwartungen über die Reaktion Deutschlands auf die Finanzkrise 2008 abgeleitet werden. Als Erstes ist eine *funktionalistische* Perspektive zu nennen: Diese versucht, Krisenreaktionen mit der Intensität der durch einen globalen Schock ausgelösten wirtschaftlichen und fiskalischen Problemlagen (z.B. Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), Anstieg der Arbeitslosenquote oder des Haushaltsdefizits) zu erklären. Die meisten empirischen Untersuchungen finden jedoch keinen Hinweis auf einen engen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Krise und der Krisenreaktion (Armingeon 2012; Bermeo/Pontusson 2012). Einschränkend muss bemerkt werden, dass jene Länder an der Peripherie Europas, die seit 2010 zeitweilig vom Staatsbankrott bedroht waren, typischerweise radikale Reformen implementiert haben. Diese Länder – also insbesondere Irland,

Griechenland, Portugal und Zypern – bilden aber eine Klasse für sich, u.a. da ihre Entscheidungsautonomie faktisch in hohem Maße durch den direkten Einfluss supra- und internationaler Kreditgeber eingeschränkt wurde (Armingeon/Baccaro 2012). Eine verwandte Perspektive auf die Frage, wie sich unterschiedliche Antworten erklären lassen, nimmt die Unterschiede im fiskalischen Spielraum zum Ausgangspunkt. Dahinter steht die Annahme, dass Länder mit einer geringen Schuldenquote bzw. einem Haushaltsüberschuss zu Beginn der Krise eher in der Lage waren, der Rezession mit antizyklischer Fiskalpolitik zu begegnen. Dies hat sich, zumindest hinsichtlich der allgemeinen staatlichen Ausgabenpolitik, bestätigt (Armingeon 2012; Cameron 2012). Für die Sozialpolitik im engeren Sinne gibt es bislang keine systematischen Untersuchungen. Jedoch kann man, auf Grund des großen finanziellen Gewichts der Sozialpolitik, hier von einer ähnlichen Dynamik ausgehen. Für den Fall Deutschland in der Finanzkrise bedeuten diese Befunde, dass, angesichts des hohen

Schuldenstandes bei allerdings geringer Neuverschuldung zu Beginn der Krise (siehe unten), höchstens ein mittleres Konjunkturpaket zu erwarten war. Diese funktionalistische Perspektive muss jedoch um weitere Ansätze ergänzt werden.

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung schreibt der *parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung* – insbesondere der Frage, ob sozialdemokratische oder christdemokratische Parteien an der Regierung beteiligt sind – traditionell eine große Bedeutung zu (Schmidt 1996). Somit stellt sich die Frage, ob programmatisch orientierte Parteipolitik auch in Krisenzeiten einen systematischen Einfluss auf Politikinhalte hat oder ob Parteien unterschiedlicher Couleur im Großen und Ganzen dieselben Krisenreaktionen implementieren. Noch spezifischer lässt sich fragen, ob Mitte-Links-Parteien dem Sozialstaat eine aktivere Rolle bei der Krisenbewältigung zugestehen als Mitte-Rechts-Parteien. Die meisten empirischen Untersuchungen finden jedoch entweder gar keinen Effekt (Armingeon 2012; Wagschal/Jäkel 2010; vgl. aber Hörisch 2013; Armingeon 2013) oder aber konditionale Effekte, die beispielsweise von der Größe der automatischen Stabilisatoren (Starke/Kaasch/van Hooren 2014) oder der länderspezifischen Entwicklung des Immobilienmarktes (Ansell 2012) abhängen. Die Bundesrepublik wurde 2008 und 2009 von einer Großen Koalition der beiden klassischen Sozialstaatsparteien CDU/CSU und SPD regiert. Im Licht der vergleichenden Befunde kann aufgrund dieser Tatsache dennoch nicht mit einem klar pro-wohlfahrtsstaatlichen Effekt bei den Krisenreaktionen gerech-

net werden. Auch der Regierungswechsel im Jahr 2009 hin zu einer stärker marktliberalen parteipolitischen Zusammensetzung (CDU/CSU-FDP) ließe daher keinen scharfen Politikwechsel erwarten.

Die dritte relevante theoretische Perspektive setzt auf der Ebene von Interessengruppen bzw. Systemen der *Interessenvermittlung und Arbeitsbeziehungen* an. Insbesondere unterschiedliche Krisenreaktionen in den 1970er Jahren konnten durch Länderunterschiede im Bereich der Interessengruppen gut erklärt werden. Vor allem korporatistische Länder, wie Österreich und Schweden, zeichneten sich durch besonders arbeitnehmerfreundliche (und dabei wirtschaftlich relativ erfolgreiche) Strategien aus (Scharpf 1987). Für die jüngere Zeit konnte ein solcher Zusammenhang jedoch meist nicht nachgewiesen werden. Gewerkschaften wurden nur marginal in die Krisenbewältigung mit einbezogen, selbst in Ländern mit korporatistischen Traditionen, so das Fazit einer Reihe von Untersuchungen (Baccaro et al. 2010; Pontusson/Raess 2012; Urban 2012; Schelkle 2012). Für die deutsche Reaktion auf die Finanzkrise ist auf dieser Grundlage keine korporatistische Antwort zu erwarten. Zum einen entspräche dies nicht dem internationalen Trend, zum anderen waren die Voraussetzungen klassisch korporatistischer Krisenpolitik (u.a. hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Zentralisierung der Arbeitsbeziehungen, tripartistische Foren der Politikformulierung) in der Bundesrepublik der späten Nullerjahre schlicht nicht vorhanden.

Ein einflussreicher Forschungsstrang in der Wohlfahrtsstaatsforschung und der

vergleichenden Politischen Ökonomie versucht Länder bzw. Volkswirtschaften aus einer *Regimeperspektive* zu verstehen. Dies bedeutet, dass verschiedene Institutionen in relativ enger Kopplung zusammenwirken und bestimmte, typische Politikerergebnisse und ökonomische Performanzmuster befördern. Die sogenannten Varieties of Capitalism (Hall/Soskice 2001) und das Konzept der Welfare Regimes (Esping-Andersen 1990) sind hier an erster Stelle zu nennen. Aus der Regimeperspektive ist es wahrscheinlich, dass auch Krisenreaktionen stark vom institutionellen Erbe geprägt sind und die verwandten Strategien und Instrumente je nach Regimezugehörigkeit variieren. Beispielsweise beschreiben Sacchi u.a., wie das Instrument der Kurzarbeit insbesondere in den koordinierten Marktwirtschaften Kontinentaleuropas angewandt wurde, was sich durch deren spezifische funktionale Erfordernisse erklären lässt, die in dieser Form in den liberalen Marktwirtschaften der angelsächsischen Länder nicht bestehen (Sacchi/Pancaldi/Arisi 2011). Aus der Regimeperspektive wird häufig auch die institutionelle Kontinuität über Krisen hinweg betont (Blyth 2013; Chung/Thewissen 2011; van Hooren/Starke/Kaasch 2014). Krisenstrategien orientieren sich, so die Beobachtung, stark an vorhandenen Politikinstrumenten: So besteht, wie bereits erwähnt, in konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten eine starke Affinität zu Politikinstrumenten, die interne Arbeitsmarktflexibilität fördern (z.B. Kurzarbeit), während die sogenannten sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Weiterbildung und Aktivierung auch in der Krise betonen. Liberale Wohlfahrts-

staaten in englischsprachigen Ländern hingegen betonten die fiskalischen Wirkungen der Sozialpolitik. Dies äußerte sich darin, dass antizyklische Politik lediglich zu Beginn der Finanzkrise stattfand und zum Teil von deutlichen Kürzungen in den darauf folgenden Jahren abgelöst wurde (Starke/Kaasch/van Hooren 2013; Starke 2013; Taylor-Gooby 2012). Andere Autoren bezweifeln jedoch eine starke Prägekraft der Regimezugehörigkeit (Schelkle 2012). Auch hier sind die Erwartungen für Deutschland klar: Instrumente, die in der Logik des statussichernden konservativen Sozialstaats und des koordinierten Kapitalismusmodells stehen, insbesondere die Kurzarbeit, dürften Aktivierungs- und Qualifizierungsprogrammen vorgezogen werden.

Die sogenannte *Ideenliteratur* (*ideational literature*) in der Politikwissenschaft hat sich bislang besonders mit dem überraschenden Ausbleiben eines grundlegenden Wandels nach der Finanzkrise beschäftigt (Schelkle 2012). Eine Annahme dieser Literatur war bislang, dass Krisenmomente eine zeitlich beschränkte Gelegenheit darstellen, neue Ideen in den Diskurs einzubringen und so letztendlich Politikwandel zu beeinflussen (Campbell 2012; Widmaier/Blyth/Seabrooke 2007). Warum seit 2008 kaum neue Ideen ins Spiel gebracht wurden, warum wir, mit anderen Worten, Zeuge des befremdliche[n] Überleben[is] des Neoliberalismus (Crouch 2011) sind, bleibt bislang aber umstritten und die Befunde dazu uneinheitlich (Crouch 2011; Schmidt/Thatcher 2013). Da ein starkes Signal der transnationalen (Ideen-)Sphäre für einen grundlegenden Politikwandel

nach der Finanzkrise ausblieb, ist auch kein starker Einfluss auf deutsche Krisenantworten im Gefolge der Finanzkrise zu erwarten.

Als Letztes werden Krisenstrategien jedoch in zunehmendem Maße durch die *supra- und internationale Ebene* beeinflusst. Allerdings gilt dies besonders für die genannten Länder der europäischen Peripherie, aber in einer etwas geringeren Ausprägung auch für die anderen Mitglieder der Eurozone. Bezüglich der ersten Ländergruppe lässt sich konstatieren: „[D]omestic politics, either party- or interest group-based, has no effect on the selection of the policy response“ (Armingeon/Baccaro 2012: 188). Die Vertreter der Gläubiger – insbesondere die Troika aus Europäischer Zentralbank (EZB), Internationalem Währungsfonds (IWF) und EU-Kommission – bestimmten die Politik in diesen Ländern in einer Intensität und Detailgenauigkeit, die an ihrer demokratischen Verfasstheit zweifeln lässt. Der Befund für die zweite Ländergruppe muss jedoch weit differenzierter ausfallen. Zwar hat sich vermutlich der Spielraum der Krisenreaktionen verringert, allerdings fällt die große Bandbreite von policies in der Gruppe der Kern-OECD-Länder auf. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf die immer noch beachtliche Politikautonomie der meisten nationalen Regierungen; Deutschland sicherlich mit eingeschlossen (Bermeo/Pontussen 2012; Farnsworth/Irving 2012; Starke/Kaasch/van Hooren 2014).

Die sechs Ansätze und ihre Befunde stellen den Hintergrund für die nun folgende Analyse der deutschen Krisenreaktionen dar. Erwarten lässt sich auf dieser

Basis eine *Krisenreaktion* in den Jahren 2008 bis 2013, die zwar von einem engen fiskalischen Spielraum geprägt ist, jedoch nicht von Parteipolitik und von Interessengruppen. Auch dürfte die bestehende institutionelle Ordnung des deutschen Sozialstaats einen gewissen Einfluss auf die Krisenreaktion, insbesondere die Wahl der Politikinstrumente, haben und somit grundlegenden Wandel erschweren. Neue Ideen zum Komplex Staat und Markt sind nicht zu erwarten, ebenso wenig ein starker Einfluss supra- und internationaler Organisationen. Diese Erwartungen sollen helfen, die Analyse zu strukturieren und Besonderheiten Deutschlands herauszuarbeiten. Es handelt sich jedoch nicht um einen Theorietest, sondern vielmehr um eine theoriegeleitete, explorative Fallstudie. Um Antworten auf die jüngste Krise besser zu verstehen, lohnt sich zunächst ein kurzer Blick auf frühere sozialpolitische Krisenreaktionen in Deutschland. Sowohl die Ölkrise(n) der 1970er als auch die komplexe Krisensituation der frühen 1990er Jahre verdeutlichen nämlich, dass Sozialpolitik, ungeachtet der ökonomischen Besonderheiten jeder einzelnen dieser Krisen, stets einen gewichtigen Teil der Antwort ausmachte, aber auch eine besondere Herausforderung blieb.

3. Sozialpolitische Antworten auf globale Krisen in Deutschland

3.1 DIE ÖLKRISEN DER 1970er JAHRE

Obwohl die wirtschaftliche Dynamik und die damit einhergehenden Fortschritts-erwartungen der Nachkriegsjahre spätestens mit der ersten Rezession im Jahr 1966 einen Dämpfer erfahren hatten, kam die Ölkrise 1973 dennoch überraschend. Insbesondere wurde schnell deutlich, dass es sich nicht um einen kurzen zyklischen Abschwung, sondern um eine zumindest teilweise strukturelle Krise handelte. Mehr noch, das Schauspiel wiederholte sich in der zweiten Ölkrise 1979. Die (west-) deutsche Wirtschaft verzeichnete 1975 und 1982 negative jährliche Wachstumsraten und die Arbeitslosenquote stieg von etwa einem Prozent vor der ersten Ölkrise auf über neun Prozent. Die Schuldenquote verdoppelte sich in dieser Zeit und stand Mitte der 1980er Jahre knapp unter vierzig Prozent. Mit Blick auf viele andere OECD-Länder lässt sich dennoch sagen, dass Deutschland im Gefolge der beiden Ölkrisen wirtschaftlich noch relativ glimpflich davonkam.

Sozialpolitisch waren die ersten Jahre der sozialliberalen Koalition (1969-1982 im Amt) vom weiteren Ausbau der Sozialleistungen, insbesondere bei der gesetzlichen Rentenversicherung, geprägt. Die Rentenreform von 1972 etwa erweiterte den Versichertenkreis, ermöglichte Frühverrentung und führte eine Rente nach Mindesteinkommen für Geringver-

diener ein. Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 modernisierte als Antwort auf die Krise von 1966 die Beschäftigungspolitik und erweiterte die passiven Versicherungsleistungen um eine aktive Arbeitsmarktpolitik, wie etwa Qualifizierungsmaßnahmen. Mit Beginn der Ölkrise wurden zunächst die traditionellen keynesianischen Instrumente bedient und die Sozialpolitik von Kürzungen verschont. Dies änderte sich jedoch mit dem Wechsel an der Spitze der Regierung von Bundeskanzler Willy Brandt zu Helmut Schmidt 1974 (Ostheim/Schmidt 2007).

Bei der Arbeitsmarktpolitik wurde zunächst durch Ausgabenbeschränkungen in aktiven Maßnahmen gekürzt. Das eigentlich zur Krisenbewältigung eingeführte Arbeitsförderungsgesetz wurde so selbst von der Krise getroffen: „Letztlich betrachten alle großen politischen Kräfte (...) die Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als das kleinere Übel, das einer Kürzung der Lohnersatzleistungen oder einer Beitragserhöhung allemal vorzuziehen sei. Wenn es hart auf hart kommt, so wird der Besitzstand der Arbeitslosenversicherung geschützt, während man den Luxus einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise gerne über Bord wirft“ (Schmuhl 2003: 135ff). Ab 1975 wurde jedoch auch die Arbeitslosenversicherung nicht länger verschont und u.a. über verschärfte Zulassungsregeln, eine verkürzte Leistungsdauer und verlängerte Mindestbeitragszeiten eingeschränkt.

Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre traf die Sparpolitik dann auch die Rentenversicherung. Über eine Änderung der Rentenformel wurde die Steigerung des Niveaus gebremst und so in zwei Schritten (1977 und 1979) deutliche Einsparungen realisiert (Alber 1986). Dennoch waren die Rentnerinnen und Rentner im Vergleich zu Arbeitslosen sowie Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern weniger von Kürzungen betroffen (Alber 1986).

Im Gefolge der zweiten Ölkrise von 1979 entwickelten sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen von SPD und FDP jedoch immer deutlicher auseinander und 1982 kam es zum Bruch der Koalition. Die Rhetorik der *Wende* – auch als Abkehr von als überzogen dargestellten Ansprüchen an den Sozialstaat verstanden – prägte den Regierungswechsel zu einer Mitte-Rechts-Koalition unter Helmut Kohl. Anfangs wurde die Kürzungspolitik weiter geführt. So kam es etwa zu offenen Kürzungen der Leistungshöhe für alleinstehende Arbeitslose (Alber 1986; Zohlnhöfer 2001). Die Richtung änderte sich jedoch ab 1985. Frühverrentung wurde ausgebaut, ebenso wie familienpolitische Leistungen. Sozialpolitisch war eine deutliche Wende nicht zu erkennen. Rhetorik und Politik lagen, wie so oft, weit auseinander (Schmidt 1998, 2005). Ralf Dahrendorfs Beschreibung vom „Machtwechsel der Ratlosigkeit“ (Dahrendorf 1983: 35) trifft sicherlich auf die Sozialpolitik zu. Wenn überhaupt, fand die Wende in der Sozialpolitik mit der Machtübernahme von Bundeskanzler Schmidt 1974 statt.

Zusammenfassend war die sozialpolitische Reaktion der sozialliberalen Regierung auf die beiden Ölkrise von breit angelegter, aber insgesamt moderater Kürzungspolitik geprägt. Die Funktion des Wohlfahrtsstaats als Krisenmanager trat hingegen in den Hintergrund, mit der gewichtigen Ausnahme der Frühverrentungspolitik, die ein Hauptventil für die Umstrukturierung der deutschen Industrie wurde. Die Bundesregierung war in dieser Zeit der entscheidende Akteur. Die 1967 gegründete *Konzertierte Aktion* aus Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeber bestand zwar bis 1977, war aber spätestens in den Jahren nach der Ölkrise kein politikentscheidendes Forum mehr (Armingeon 1988; Scharpf 1987).

3.2 WIEDERVEREINIGUNG UND GLOBALE REZESSION IN DEN FRÜHEN 1990ern

Zu Beginn der 1990er Jahre geriet die Weltkonjunktur in einen Abschwung, verursacht durch weltweite finanzielle Instabilität im Gefolge der US-amerikanischen *Savings-and-Loan-Krise* Ende der 1980er Jahre, den Fall des Eisernen Vorhangs und den Ersten Golfkrieg von 1990 und 1991 (Starke/Kaasch/van Hooren 2013). Eine Reihe von europäischen Ländern, insbesondere Finnland und Schweden, kämpften mit massiven Wachstumseinbrüchen. 1992 geriet zudem das Europäische Währungssystem (EWS) ins Wanken, was mehrere Länder (u.a. Großbritannien) zum Ausstieg zwang. Deutschland hinge-

gen profitierte 1990 und 1991 noch vom Vereinigungsboom – gleichzeitig einer der Auslöser der EWS-Krise – und wurde erst 1993 von der Krise erreicht (Bundesregierung 1991). Die hohen Wachstumsraten, die insbesondere durch hohe Investitionsnachfrage im Zuge des „Vereinigungskeynesianismus“ (von Beyme 1994: 256) getrieben wurden, verdecken jedoch die starken regionalen Unterschiede und die Verwerfungen, die mit dem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft einhergingen. Deutschlands Vereinigung kann in dieser Hinsicht auch als ökonomische Krise und externer Schock gedeutet werden, auf den die Politik kurzfristig Antworten finden musste.

Der Sozialstaat übernahm hier eine Schlüsselrolle. Dies zeigt sich nicht zuletzt am rasanten Anstieg der Sozialleistungsquote der Bundesrepublik auf über 26 Prozent innerhalb nur weniger Jahre, die in den 1980er Jahren noch relativ stabil bei etwa 22 Prozent des BIP gelegen hatte (OECD 2013a). Bereits im Juni 1990 war das Sozialsystem der DDR *de facto* stark an das westdeutsche angeglichen worden. Der Einheitsvertrag vom 3. Oktober 1990 übertrug dann endgültig den westdeutschen Sozialstaat auf das Beitrittsgebiet (zum Prozess der sozialrechtlichen Anpassung, vgl. Ritter 2007). Für viele DDR-Bürger brachte dies eine deutliche Anhebung von Leistungen, aber auch eine inhaltliche Neuausrichtung (etwa in der Familienpolitik) mit sich.

Zudem wurde eine Reihe von Sondermaßnahmen beschlossen, die in den Bereich des Krisenmanagements fallen. Hierzu zählen insbesondere die Ausweitung der Frühverrentung (u.a. durch das

Altersübergangsgeld) und der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Beides war eine Antwort auf den Wegfall von abertausenden Arbeitsplätzen nach dem Zusammenbruch weiterer Teile der DDR-Wirtschaft. Eine Konsequenz dieser Expansion war eine Sozialleistungsquote von über 55 Prozent im Osten Deutschlands bereits zwei Jahre nach der Wiedervereinigung (Leibfried/Obinger 2003).

Ab 1993 – nach dem Ende des *Vereinigungsbooms* – kehrte die Kohl-Regierung wieder zu einer restriktiveren Sozialpolitik zurück. Eine Reihe von Kürzungen (Alber 2000) wurden durchgeführt – u.a. bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, dem Krankengeld, der Arbeitslosenhilfe und bei Leistungen für Asylbewerber. Allerdings wurde auch eine der wichtigsten expansiven Maßnahmen der letzten Jahrzehnte – die Pflegeversicherung (1995) – verabschiedet, die allerdings in keinem direkten Zusammenhang zu Wiedervereinigung und Wirtschaftskrise stand. Zusammenfassend können in der Antwort auf die doppelte Krise Wiedervereinigung und Rezession zwei Phasen unterschieden werden: eine stark expansive bis 1993 und eine restriktive danach. Hier ging jedoch die kurzfristige Krisenreaktion zunehmend in eine Antwort auf strukturelle Problemlagen und eine in den Maastricht-Kriterien geforderte Haushaltsdisziplin über.

3.3 VON DER FINANZKRISE ZUR EUROKRISE, 2008-2011

3.3.1 WIRTSCHAFTLICHE PERFORMANZ

Als im Herbst 2008 die Krise als globales Ereignis begann – damals noch als Finanzkrise und Konsequenz der Krise des US-amerikanischen Immobilienmarktes – blieb Deutschland davon keineswegs verschont. Im vierten Quartal 2008 schlug die Finanzkrise auf die Realwirtschaft durch und die deutsche Wirtschaft rutschte in die Rezession. 2009 erlebte Deutschland mit -5,0 Prozent Wachstum nicht nur die schwerste Wachstumskrise der Nachkriegszeit, sondern stand auch im internationalen Vergleich zunächst äußerst schlecht da. Im Rückblick wird gern übersehen, dass Deutschlands Wirtschaft im Jahr 2009 stärker schrumpfte als der Durchschnitt der Eurozone (-4,4 %), Länder wie Frankreich (-3,1 %), Großbritannien (-4,0 %) und die USA (-3,1 %) und sogar Griechenland (-3,1 %) (OECD 2013b). Auch war Deutschland keineswegs von der Finanzkrise im engeren Sinne verschont, wie der Kollaps der Hypo Real Estate Bank – mit staatlichen Direkthilfen von 9,8 Milliarden Euro sowie einer staatlichen Garantiesumme von 124 Milliarden Euro allein für dieses Institut (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung 2013) – und die Verstrickung mehrerer Landesbanken in desaströse Geschäftspraktiken belegen.

Allerdings erholte sich Deutschland sehr schnell von diesem kurzfristigen Schock. Dieses neuerliche *Wirtschaftswunder*, die schnelle Erholung der deutschen Volkswirtschaft, kam für die

meisten Beobachter durchaus überraschend. Der OECD Economic Survey zu Deutschland etwa enthielt noch im Jahr 2010 deutlich pessimistischere Wachstumsaussichten (OECD 2010). Besonders hervorgehoben werden muss die im internationalen Vergleich herausragende Arbeitsmarktpfomanz, die als *jobs miracle* (Krugmann 2009) auch in der internationalen Debatte auftauchte. Im Jahresdurchschnitt stieg die Arbeitslosenquote nur 2009 leicht auf 9,1 Prozent (von 8,7 % im Vorjahr) und fiel in den Jahren danach bis auf 7,6 Prozent (2012) (Bundesagentur für Arbeit 2014), während die Arbeitslosigkeit in anderen Ländern im selben Zeitraum teils noch stark anstieg und erst ab etwa 2012 stagnierte. Eine ähnliche Entwicklung fand im Bereich der öffentlichen Haushalte statt – obwohl die deutsche Bruttoschuldenquote mit 81 Prozent des BIP weiterhin hoch bleibt.

3.3.2 DER SOZIALPOLITISCHE GEHALT DER VIER KONJUNK- TURPAKETE 2008-2009

Deutschlands Spielraum für antizyklische Fiskalpolitik war 2008 recht groß, wenn auch immer noch begrenzt. 2007 war der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte positiv und selbst 2008 nur leicht im Minus. Der Schuldenstand lag jedoch weiterhin über der Maastrichtgrenze von sechzig Prozent des BIP. Was die Fiskalpolitik angeht, so konnte 2008 und 2009 davon ausgegangen werden, dass die ausgleichende Wirkung der sogenannten *automatischen Stabilisatoren*,

d.h. insbesondere der Sozialtransfers und der Einkommenssteuer, deutlich ausfallen würde. Im internationalen Vergleich zeichnet sich Deutschland durch überdurchschnittliche automatische Stabilisatoren aus, wie *Tabelle 1* zeigt, was nicht zuletzt an der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung liegt. Bei einer vergleichenden Simulation des automatischen Stabilisierungseffekts lag Deutschland auf dem dritten von zwanzig Plätzen (hinter Dänemark und Belgien) (Dolls/Fuest/Peichl 2012). Hinzu kommt der hohe Außenhandelsüberschuss, der dazu führte, dass Deutschland teilweise den Effekt des fiskalischen Stimulus von Handelspartnern faktisch importieren konnte (Streeck 2010).

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage mag es überraschen, dass dennoch diskretionäre Konjunkturpakete in erheblichem Ausmaß eingeführt wurden. Die OECD beziffert das Volumen

der kurzfristigen Konjunkturmaßnahmen in Deutschland 2008 und 2009 mit drei Prozent des BIP (vgl. *Tabelle 2*), die Bundesregierung spricht gar von rund vier Prozent (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011). Damit lag Deutschland im oberen Mittelfeld der OECD.

Es wurden insgesamt vier verschiedene Konjunkturpakete aufgelegt, von denen allerdings nur zwei auch so genannt wurden. *Tabelle 3* gibt einen Überblick über die vier Konjunkturpakete und das darauf folgende Sparpaket sowie über die mit ihnen verbundenen sozialpolitischen Maßnahmen.

Das erste Paket, das sogenannte *Entlastungspaket*, wurde von der Großen Koalition am 7. Oktober 2008 präsentiert. Ursprünglich gar nicht als Krisenpaket, sondern eher mit Blick auf die Bundestagswahl 2009 und als Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur

Tabelle 1: Größe der automatischen Stabilisatoren, ausgewählte OECD-Länder

	Semi-Elastizität des Staatshaushalts	Sozialausgaben in % des BIP	Lohnersatzrate bei Arbeitslosigkeit (für Alleinstehende) in % des Produktionsarbeiterlohns (APW)
Deutschland	0,51	25,2	60,0
Frankreich	0,53	29,8	70,7
Griechenland	0,47	22,2	48,4
Schweden	0,55	27,5	64,1
Vereinigte Staaten	0,34	17,0	58,2
Vereinigtes Königreich	0,45	21,8	16,6
Eurozone	0,48	-	-

Quellen: Girouard/André 2005; OECD 2013; Scruggs 2013.

Anmerkungen: Semi-Elastizität ist die Veränderung des Haushaltssaldos (in % des BIP) bei einer einprozentigen Veränderung des BIP. Die Angaben basieren auf Daten von 2003; Sozialausgaben und Lohnersatzraten beziehen sich auf das Jahr 2008.

**Tabelle 2: Größe der Konjunkturpakete, ausgewählte OECD-Länder, 2008-2010;
Nettoeffekt der Maßnahmen auf den staatlichen Finanzierungssaldo in % des BIP**

	Ausgaben	Einnahmen	Gesamt
Deutschland	-1,4	-1,6	-3,0
Frankreich	-0,4	-0,2	-0,6
Griechenland	-	-	-
Schweden	-0,9	-1,8	-2,8
Vereinigte Staaten	-2,4	-3,2	-5,6
Vereinigtes Königreich	0,0	-1,5	-1,4
OECD-Durchschnitt	-0,7	-1,2	-2,0

Quelle: OECD 2009: 110.

Tabelle 3: Krisenmaßnahmen in Deutschland, 2008-2011

Datum der Ankündigung	Paket	Ausgabenvolumen 2009-2010 (in Milliarden Euro)	Sozialpolitische Maßnahmen
7.10.2008	Entlastungs- paket	21	Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung, Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag, bessere Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen bei der Einkommensteuer
5.11.2008	Konjunktur- paket I	11	Kurzarbeitergeld auf maximal 18 Monate verlängert, zusätzliche Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen und 1.000 Arbeitsvermittler
12.1.2009	Konjunktur- paket II	51	Erstattung von Arbeitgeberbeiträgen bei Kurzarbeit (50%, 100% bei Weiterbildung während der Kurzarbeit)*, Senkung der GKV-Beiträge, Kinderbonus von 100 Euro, höhere Regelsätze für Kinder von Empfängern von Arbeitslosengeld II
9.11.2009	Wachstumsbeschleunigungsgesetz	6	Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag
7.6.2010	Zukunftspaket	-82 (über vier Jahre)**	Kürzung verschiedener Leistungen für Langzeitarbeitslose, Kürzung der Rentenbeiträge für Langzeitarbeitslose, geringeres Elterngeld für besser Verdienende

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis verschiedener Regierungsdokumente sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (2014).

Anmerkungen: *Die Ausweitung des Kurzarbeitergelds auf maximal 24 Monate wurde im Mai 2009 erlassen. **Bei dieser Angabe handelt es sich um eine Schätzung der Regierung aus dem Jahre 2010. Das tatsächliche Volumen war Untersuchungen zufolge weit geringer.

besseren Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen geplant (Frankfurter Rundschau, 10.9.2008; Bundesverfassungsgericht 2008), bekam das Thema der Steuerentlastung der Bürger mit dem Kollaps von Lehman Brothers am 15. September 2008 und der darauffolgenden globalen Bankenkrise eine ganz neue Brisanz. Im Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom 17. Oktober 2008 wurde ein Rettungsfonds mit einem Volumen von zunächst 100 Milliarden Euro eingerichtet. In seiner Regierungserklärung zur Bankenrettung stellte Finanzminister Peer Steinbrück (SPD) einen ausdrücklichen Zusammenhang zwischen dem Rettungsfonds und dem Entlastungspaket für die Bürger her (Steinbrück 2008).

Ein wichtiges Ziel der Regierung war es, Handlungsfähigkeit angesichts der Krise zu demonstrieren. So gelang die Einigung zwischen den Koalitionspartnern auch in zunächst strittigen Fragen. Auch das Volumen des Pakets stieg deutlich, von zunächst diskutierten zehn Milliarden Euro auf letztlich mehr als das Doppelte (verteilt auf zwei Jahre). Die meisten Einzelmaßnahmen fielen in den Bereich der Sozialpolitik, allerdings fast ausschließlich auf die Einnahmenseite. Neben einer spürbaren Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 3,3 auf 2,8 Prozent enthielt das Paket die genannte steuerliche Absetzbarkeit von freiwilligen Krankenversicherungen, die Vorziehung einer geplanten Wohngelderhöhung sowie einen höheren Kinderfreibetrag und ein höheres Kindergeld. Diese erste Erhöhung des Kindergelds seit sieben Jahren wurde jedoch nicht zuletzt mit Blick auf den im Herbst anstehenden Existenz-

minimumsbericht der Bundesregierung beschlossen. Auch die Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung sollte eigentlich mit der Einführung des Gesundheitsfonds im Januar 2009 steigende Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung kompensieren. Im Laufe des Oktobers änderte sich die Position der Bundesregierung zum Thema Konjunkturprogramme: Während Bundeskanzlerin Merkel von „breit gestreuten Konjunkturprogrammen“ noch Mitte Oktober nichts wissen wollte (Heckel/Gerseemann/Jost 2008), war die Diskussion über Investitionen zur Ankurbelung der Wirtschaft bereits im vollen Gange.

Im November war dann klar, dass die Krise die Realwirtschaft stark in Mitleidenschaft gezogen hatte. Das Konjunkturpaket I vom 5. November 2008 (offizieller Titel: *Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung*) enthielt wieder sozialpolitische Maßnahmen – neben Steuersenkungen für Unternehmen, Infrastrukturinvestitionen und Zuschüssen sowie Steuererleichterungen für Gebäudemodernisierung und Handwerkerleistungen. Hierzu gehörten insbesondere die Ausweitung der Kurzarbeit von 12 auf maximal 18 Monate, zusätzliche Ausgaben für (bereits existierende) Weiterbildungsmaßnahmen für Ältere und Geringqualifizierte (das sogenannte WeGebAU-Programm) sowie Mittel für 1.000 neue Arbeitsvermittler. Der Kontrast zum Entlastungsprogramm vom Oktober war deutlich: Während das erste Paket ohnehin geplante Maßnahmen einführte oder lediglich zeitlich vorzog, handelte es sich nun um ein klares, breit aufgestelltes Investitionspaket. Sozialpolitik spielte fi-

nanziell eine eher untergeordnete Rolle (obwohl sich der genaue fiskalische Beitrag der Verlängerung der Kurzarbeit nur schwer beziffern lässt).

Das Konjunkturpaket I wurde von der Opposition (mit Ausnahme der FDP) sofort als finanziell unzureichend und sozial wenig zielgerichtet kritisiert. Auch der Sachverständigenrat sparte nicht mit Kritik und nannte es ein „Sammelsurium an Einzelmaßnahmen“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008: 258) und bezeichnete etwa die Zahl von 1.000 zusätzlichen Arbeitsvermittlern als „einigermaßen putzig“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008: 260). Gewerkschaften und Arbeitgeber zeigten sich wenig zufrieden.

Kaum war das Konjunkturpaket I verabschiedet, arbeitete die Bundesregierung schon an einem weiteren Stimulus, bei dem direkte Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung im Vordergrund stehen sollten. Dazu lud sie im Dezember 2008 26 Vertreter von Verbänden, Unternehmen, Banken und Gewerkschaften zum Konjunkturgipfel ins Kanzleramt, bei dem eine Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zum Verzicht auf Massenentlassungen angeregt wurde. Nur wenige Tage danach fanden Beratungen zwischen Bundesarbeitsminister Olaf Scholz (SPD) und den Personalvorständen der DAX-Unternehmen statt, wie ein solcher Verzicht durch gesetzliche Rahmenbedingungen flankiert werden könnte. Der Gesprächsfaden riss nicht ab, wie ein Spitzentreffen von Regierung und Sozialpartnern im April beweist, bei dem eine erneute Aus-

weitung der Kurzarbeit verabredet wurde. Diese quasi-korporatistische Vorgehensweise ist zwar historisch nicht einmalig, aber angesichts der allseits konstatierten Schwächung der deutschen Sozialpartner und dem Scheitern zweier *Bündnisse für Arbeit* (unter Helmut Kohl und Gerhard Schröder) zu diesem Zeitpunkt zumindest überraschend (Eichhorst/Weishaupt 2013).

Ende 2008 drängten Arbeitgeber und Gewerkschaften, flankiert von wichtigen Unternehmensvertretern der Exportwirtschaft, auf eine zusätzliche Ausweitung insbesondere der beschäftigungssichernden Maßnahmen wie dem Kurzarbeitergeld. Das Konjunkturpaket II, Ende 2008 vorbereitet und in der Nacht auf den 13. Januar 2009 von den Spitzen der Großen Koalition vereinbart, war eine klare Reaktion auf das Drängen der Sozialpartner. Konflikte zwischen den Koalitionspartnern bezogen sich hingegen auf die Frage, ob zusätzlich noch der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung – so der Vorschlag der SPD – oder – wie von CDU/CSU bevorzugt – Steuern gesenkt werden sollten. Am Ende entschied man sich, beides zu verwirklichen.

Die wohl bekanntesten Maßnahmen des Konjunkturpakets II waren die sogenannte *Abwrackprämie* für Altfahrzeuge und die Ausweitung der Kurzarbeit. Allerdings enthielt es auch öffentliche Investitionsmittel in Höhe von 14 Milliarden Euro für Bau, Bildung und kommunale Infrastruktur. Die föderale Struktur machte eine Zerteilung in direkte Bundesmittel einerseits und gemeinsame Investitionen von Bund und Ländern im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes anderer-

seits notwendig. Das Gesetz sah eine Kofinanzierung der Länder und Kommunen von 25 Prozent vor. Auch die Abwrackprämie geht auf die Initiative der Sozialpartner zurück, u.a. auf einen Vorschlag von IG-Metall-Chef Berthold Huber von Anfang Dezember 2008 (Eichhorst/Weishaupt 2013). Bereits im Konjunkturpaket I war eine Steuerbefreiung für Neuwagen bei der KFZ-Steuer für die maximal zwei Jahre enthalten, doch die Vertreter der Automobilbranche forderten weitere Krisensubventionen – mit Erfolg. Letztlich wurden so über 5,5 Milliarden Euro durch Steuerbefreiung und Abwrackprämie verteilt.

Die sozialpolitischen Maßnahmen standen ganz im Zeichen der Kurzarbeit. Hier wurde Forderungen der Arbeitgeber nach finanziellen Entlastungen für Betriebe mit Kurzarbeit nachgegeben (siehe unten für Details zu den Regelungen). Fast zwei Milliarden Euro waren für aktive Arbeitsmarktpolitik vorgesehen und 5.000 zusätzliche Stellen sollten in der Arbeitsvermittlung und der Verwaltung der Agenturen neu geschaffen werden. Niedrigverdienende mit Kindern bekamen einen Kinderbonus von 100 Euro pro Kind. Darüber hinaus wurde der Regelsatz für Kinder von Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -bezieher von sechzig auf siebenzig Prozent des vollen Satzes erhöht, wobei auch hier die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Rolle spielte. Der Beitragssatz zum Gesundheitsfonds, dem Kernstück der Gesundheitsreform 2007, der zunächst mit 15,5 Prozent im Januar 2009 gestartet war, wurde ab Juli auf 14,9 Prozent gesenkt. Im Gegenzug wurden die Steuerzuschüs-

se zum Gesundheitsfonds entsprechend um 3,2 Milliarden Euro (2009) bzw. 6,3 Milliarden Euro (2010) erhöht.

Parallel zum Konjunkturpaket II kündigte die Bundesregierung die Einführung der sogenannten *Schuldenbremse* an. Die Zweite Föderalismuskommission war 2006 eingesetzt worden und schloss im März 2009 ihre Beratungen ab (Gras/König 2010: 223). Die Verfassungsänderung, die im Mai 2009 mit den Stimmen der Großen Koalition im Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde, sieht nach einer Übergangsphase vor, dass Bund und Länder grundsätzlich ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung verabschieden, wobei dem Bund ein struktureller Verschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des BIP erlaubt wird und in extremen Notsituationen auch ein darüber hinaus gehendes Defizit. Den Ländern hingegen wird der zusätzliche Puffer nicht gewährt. Die Verfassungsänderung kurz nach Verabschiedung des Konjunkturpakets II unterstreicht somit den Ausnahmecharakter der antizyklischen Fiskalpolitik im Jahr 2009.

Das Jahr 2009 stand politisch bereits unter dem Eindruck der Bundestagswahl im September. Sie brachte das schlechteste Ergebnis der SPD seit Gründung der Bundesrepublik mit sich bei nur leichten Verlusten der CDU/CSU. Die SPD schied aus der Regierung aus und eine Mitte-Rechts-Koalition aus CDU/CSU und FDP bildete sich. Schon im November wurde eine vierte Konjunkturmaßnahme aus der Taufe gehoben, das Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Der Bezug zur Krise ist hier jedoch weit weniger klar als bei den vorherigen Konjunkturpaketen. Mit einem

Volumen von lediglich sechs Milliarden Euro fiel es auch deutlich kleiner aus. Die einzige im weiteren Sinne sozialpolitische Maßnahme des Pakets war eine erneute Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Obwohl dies finanziell die wichtigste Komponente war, ging sie weitgehend unter und wurde durch die Diskussion über die Senkung der Umsatzsteuer für das Hotelgewerbe und Ermäßigungen bei der Erbschaftssteuer überschattet.

Zusammengefasst spielten sozialpolitische Maßnahmen eine wichtige Rolle bei der deutschen Krisenreaktion von 2008 und 2009. Das Gesamtvolumen der Konjunkturpakete (sowie einer Reihe von Steuermaßnahmen, die nicht in Tabelle 3 auftauchen) wurde von der Bundesregierung mit 100 Milliarden Euro, verteilt auf zwei Jahre, beziffert. Gut die Hälfte (51,6 %) hiervon wurde für Sozialpolitik im weiteren Sinne (also einschließlich höherer Kinderfreibeträge) aufgewendet (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011). Mit anderen Worten überließ die Bundesregierung das Krisenmanagement nicht allein den automatischen Stabilisatoren, sondern nutzte aktiv den Sozialstaat (sowie Investitionen in Infrastruktur und Industriesubventionen), um der Rezession zu begegnen. Allerdings ist zu beachten, dass die meisten sozialpolitischen Maßnahmen auf der Einnahmeseite stattfanden: Eine der wichtigsten Einzelmaßnahmen war die steuerliche Entlastung von Ausgaben für private und gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherungen mit 8,4 Prozent des Gesamtvolumens der Konjunkturpakete. Allein 17,5 Prozent des Gesamtvolumens nahmen die

Beitragsenkungen der Kranken- und Arbeitslosenversicherung ein, die unmittelbar arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hingegen nur 6,4 Prozent. Die reine Betrachtung des Ausgabenvolumens unterschätzt jedoch die zentrale Bedeutung der Kurzarbeit, da u.a. der Effekt der Verlängerung der Kurzarbeit von 12 auf maximal 24 Monate in der Aufstellung des Wirtschaftsministeriums nicht beziffert wurde. Im folgenden Abschnitt gehe ich daher gesondert auf die Kurzarbeit ein.

3.3.3 DIE BEDEUTUNG DER KURZARBEIT

Das Instrument der Kurzarbeit und des Kurzarbeitergelds war das *Flaggschiff* der deutschen Krisenreaktion (Schelkle 2012). Die sogenannte konjunkturelle Kurzarbeit muss von den Instrumenten der saisonalen Kurzarbeit und der Transferkurzarbeit abgegrenzt werden. Kurzarbeit gibt es bereits seit den 1920ern – mit Wurzeln, die bis in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurückreichen (Brenke/Rinne/Zimmermann 2013). Allgemein handelt es sich um eine temporäre Arbeitszeitverkürzung, bei welcher der Lohnausfall teilweise durch staatliche Leistungen kompensiert wird. Bereits in den Ölkrisen der 1970er waren die Zahlen für Kurzarbeit in Deutschland stark angestiegen und auch dem massiven Schock auf dem Arbeitsmarkt durch die deutsche Vereinigung war mit Kurzarbeit begegnet worden (Bogedan 2010).

Kurzarbeit erlaubt es Firmen, bei einem Nachfrageausfall kurzfristig die

Produktion anzupassen, ohne Massenentlassungen vorzunehmen. Das Kurzarbeitergeld wird von der Bundesagentur für Arbeit gezahlt und ersetzt sechzig Prozent der Differenz zwischen dem vollen Nettolohn und dem reduzierten Lohn während der Kurzarbeit. Wie beim regulären Arbeitslosengeld I steigt bei Leistungsbezieherinnen und -beziehern mit Kindern die Lohnersatzrate auf 67 Prozent. Laut Gesetz ist die maximale Bezugsdauer sechs Monate, sie kann aber auf dem Verordnungsweg auf bis zu 24 Monate ausgeweitet werden.

Angeichts der Bedeutung sektor- und betriebspezifischer Qualifikationen in der verarbeitenden Industrie, demografischer Alterung und der Aussicht auf möglichen Fachkräftemangel war den Arbeitgebern 2008 sehr daran gelegen, die Kurzarbeit möglichst attraktiv zu halten (Möller 2010). Zudem war der exportorientierte Sektor vor der Krise bereits der Wachstumsmotor Deutschlands gewesen; daher erschien es wichtig, möglichst bald an diese Dynamik anzuknüpfen (Reisenbichler/Morgan 2012). Neueinstellungen hätten dies nur verzögert und so die Erholung der Wirtschaft gebremst. Die maximale Bezugsdauer war die erste Stellenschraube, mit der die Bundesregierung die Kurzarbeit in der Krise weiter ausbaute. Zu Beginn der Krise lag sie bereits bei zwölf Monaten. Sie wurde zunächst mit dem Konjunkturpaket I auf 18 Monate, Mitte 2009 dann auf 24 Monate erhöht (Brenke/Rinne/Zimmermann 2013). Zudem wurden einige Beschränkungen des Kurzarbeitergelds aufgehoben, wie etwa die Voraussetzung, dass mindestens ein Drittel der Belegschaft in einem Betrieb

Lohnkürzungen von mehr als zehn Prozent durch die Kurzarbeit erleiden.

Das Konjunkturpaket II stockte dann die staatliche Subventionierung der Kurzarbeit deutlich auf. Die Regierung wählte hierzu nicht etwa eine direkte Erhöhung des Kurzarbeitergelds, sondern vielmehr eine Bezuschussung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Um Beitragslücken, insbesondere bei den Rentenversicherungsbeiträgen, zu vermeiden, sind Arbeitgeber verpflichtet, auch während der Kurzarbeitsperiode Sozialbeiträge basierend auf achtzig Prozent des individuellen Gehalts zu zahlen, und zwar unabhängig von der tatsächlichen Reduzierung der Arbeitszeit. Das Konjunkturpaket II sah nun vor, dass die Bundesagentur für Arbeit mindestens fünfzig Prozent dieser Beiträge übernimmt. Wenn während der Kurzarbeit betriebliche Weiterbildungsangebote in Anspruch genommen werden konnten, stieg der staatliche Anteil auf 100 Prozent der Beiträge. Weiterbildungsangebote konnten wiederum durch Programme des Bundes und durch den Europäischen Sozialfonds gefördert werden. Diese Qualifizierungsoption war zwar eine innovative Weiterentwicklung des Instruments der Kurzarbeit, das eine aktivierende Komponente über Humankapitalinvestitionen hinzufügte; es gibt jedoch Hinweise darauf, dass diese Möglichkeit trotz der Anreize nur selten genutzt wurde (Heidemann 2011).

Durch die Änderungen wurde die Kurzarbeit außerordentlich attraktiv für Arbeitgeber. Zu Spitzenzeiten waren fast 1,5 Millionen oder 5,1 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit, die meisten in Westdeutsch-

land, besonders in Regionen mit exportorientierter, verarbeitender Industrie (Brenke/Rinne/Zimmermann 2013; Crimmann/Wießner/Bellmann 2012; Eichhorst/Marx 2009). Die Kurzarbeit bzw. die Regelungen zum Kurzarbeitergeld tragen einen wichtigen, jedoch gewiss nicht den einzigen Beitrag zur Erklärung des *German jobs miracle* (Krugmann 2009) bei. Zu nennen sind des Weiteren betriebsinterne Instrumente, wie etwa Arbeitszeitkonten, die geschätzten 48 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Verfügung stehen und die vor der Krise in der Regel ein positives Saldo auswiesen (Burda/Hunt 2011). Allerdings konnten insbesondere atypisch Beschäftigte nicht nur nicht von Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten profitieren, sondern sie erfuhren die volle Wucht der Rezession (Giesecke/Wotschak 2009). Legt man jedoch die direkte Krisenreaktion der Großen Koalition zugrunde, so war die Ausweitung der Kurzarbeit ohne Zweifel die politisch und ökonomisch am wenigsten umstrittene Einzelmaßnahme.

3.3.4 DIE EUROKRISE UND DIE RÜCKKEHR DER SPARPOLITIK 2010

Die Eurokrise begann im Frühjahr 2010 und beherrschte auch in Deutschland rund zwei Jahre lang die Diskussion. Die Geschichte der Rettungspakete für Irland, Griechenland, Portugal und Zypern soll an dieser Stelle nicht berichtet werden. Wichtig ist jedoch, dass die Unsicherheit und Dringlichkeit der Eurokrise zweifellos

auch Auswirkungen auf innenpolitische Entscheidungen in Deutschland hatten.

Nach der antizyklischen Politik der Jahre 2008 und 2009 änderte die Bundesregierung ihren Kurs im Jahr 2010 drastisch. Vor dem Hintergrund der Eurokrise und der kommenden Schuldenbremse, verkündete die Koalition aus CDU/CSU und FDP das *Zukunftspaket* – das größte Ausgabenkürzungspaket in der Geschichte der Bundesrepublik (Bundesregierung 2010). Vorausgegangen waren harte Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern.

Das Zukunftspaket hatte ein angekündigtes Volumen von achtzig Milliarden Euro, verteilt auf vier Jahre (2011-2014). Außer Maßnahmen wie Subventionsabbau, Personalkürzungen bei der Bundeswehr und einer (vage gehaltenen) Ankündigung einer Finanztransaktionssteuer enthielt das Paket eine Reihe sozialpolitischer Kürzungen. Das Elterngeld für besser verdienende Eltern wurde leicht gekürzt (von 67 auf 65 % des Gehalts) und für Langzeitarbeitslose komplett gestrichen. Letztere sollten auch eine Reihe von Ermessensleistungen verlieren sowie staatliche Beitragszahlungen zur Rentenversicherung zu ihren Gunsten. Das Übergangsgeld für Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausläuft, wurde ebenfalls abgeschafft.

Laut Bundesregierung fielen 30,3 Milliarden der gesamten Sparmasse in den Bereich der Sozialpolitik (Bundesregierung 2010). Die Opposition und Sozialverbände kritisierten, dass Langzeitarbeitslose am stärksten betroffen waren. Hinzu kommt, dass es an der Implementierung des Zukunftspakets teilweise haperte.

So errechnete das Institut der deutschen Wirtschaft (IW), dass nur 42 Prozent der für das erste Jahr geplanten Einsparungen von elf Milliarden Euro tatsächlich erzielt worden waren, wobei allein die Sozialkürzungen zügig und gründlich durchgeführt worden waren (Frankfurter Rundschau, 13.03.2012).

Mit der Erholung der deutschen Wirtschaft und dem ersten Abklingen der

Eurokrise rückte die Finanzkrise auch in der deutschen Innenpolitik an den Rand. 2012 und 2013 wurde vielmehr über das Betreuungsgeld, langfristige Rezepte gegen Altersarmut sowie den gesetzlichen Mindestlohn diskutiert. Die deutsche Sozialpolitik hatte die Krise hinter sich gelassen und war wieder zum Tagesgeschäft übergegangen.

4. Schluss

Die sozialpolitischen Antworten Deutschlands auf exogene Schocks in den vergangenen vier Jahrzehnten waren uneinheitlich. Die 1970er Jahre waren von Kürzungspolitik in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik geprägt, die Zeit nach der Wiedervereinigung hingegen durch eine deutliche Ausweitung sozialpolitischer Maßnahmen und Ausgaben. Erst ab etwa 1993 kam es wieder zu Kürzungen. Dieses Muster der Expansion, gefolgt von restriktiven Maßnahmen, prägte auch die Zeit nach 2008. An dieser Stelle zeigt sich das in der Einleitung angesprochene Doppeltgesicht des Wohlfahrtsstaats als Krisenmanager, aber auch als finanzielle Bürde.

Der deutsche Fall gibt kaum Hinweise darauf, dass parteipolitische Ideologie eine wichtige Rolle bei der Krisenreaktion spielt. So führte der Eintritt der FDP in die Regierung 2009 zunächst zu keiner Richtungsänderung; es wurde sogar noch ein viertes (wenn auch kleines) Konjunktur-

paket aufgelegt. Erst im darauf folgenden Jahr, mitten in der Eurokrise, wurde der Schalter auf Sparpolitik umgelegt. Diese geringe Prägekraft der Parteipolitik in der Krisenreaktion ausgebauter Sozialstaaten stimmt mit den Befunden der international vergleichenden Forschung überein. Dasselbe gilt für die große Bedeutung bestehender sozialstaatlicher Institutionen. Krisen wurden, wie in den meisten Ländern, nur sehr selten für grundlegende Kurswechsel in der Sozialpolitik genutzt (Starke/Kaasch/van Hooren 2013), meist wurden bestehende Instrumente eingesetzt (und gegebenenfalls leicht angepasst). Die Kurzarbeit während der Finanzkrise 2008 und 2009 ist ein gutes Beispiel. Der Institutionentransfer während der Wiedervereinigung erscheint im Widerspruch hierzu, da im Jahr 1990 die bestehenden Strukturen der DDR grundlegend umgestaltet wurden. Allerdings war auch hier Kontinuität eher das bestimmende Prinzip

der Politik, da der gesamte Sozialstaat der Bundesrepublik mit nur sehr geringen Anpassungen übernommen und nicht etwa die Gelegenheit zu grundlegenden Reformen genutzt wurde.

Der einzige Aspekt, bei dem die jüngere Krisenpolitik Deutschlands sowohl von den Befunden der vergleichenden Forschung als auch vom historischen Muster abweicht, ist die starke Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Dies war, zumal in einem Land ohne makro-korporatistische Tradition, so nicht zu erwarten. Der Einfluss der Verbände auf den Inhalt der Konjunkturpakete (insbesondere, was den Ausbau der Kurzarbeit angeht) war bedeutend. Wurden somit die Hoffnungen von Bundespräsident a.D. Horst Köhler erfüllt, der Ende 2008 eine *konzertierte Aktion* (Süddeutsche Zeitung, 01.06.2011) – sicherlich im Bewusstsein der historischen Assoziationen dieses Begriffs – gefordert hatte? Die Antwort ist Nein. Die Treffen, wie der Konjunkturgipfel im Dezember 2008, waren eher Meinungsaustausch und vertrauensbil-

dende Maßnahme als korporatistischer Pakt (Eichhorst/Weishaupt 2013). Konkrete Beschlüsse, gar ein Krisenpakt, waren schon im Vorfeld nicht vorgesehen. Die Verbände einzelner Sektoren übten vielmehr relativ unkoordiniert Druck auf die Regierung aus, Kurzarbeit und Abwrackprämie ins Konjunkturpaket aufzunehmen. Diese eher sektorale Logik der Interessenpolitik erklärt auch, warum 2008 und 2009 in erster Linie Maßnahmen, die der Kernarbeitnehmerschaft in der Exportindustrie nutzen, Aufnahme in die Konjunkturpakete fanden. Darüber hinaus wurden insbesondere Steuererleichterungen und bereits geplante oder von Bundesgerichten geforderte einnahmeseitige Maßnahmen und Erhöhungen von Sozialleistungen durchgeführt. Hier zeigt sich schließlich doch noch ein verbindendes Element der sozialpolitischen Krisenreaktionen seit 1973: Statt genuin sozialpolitischer Problemlagen standen stets wirtschafts-, fiskal- oder – im Fall der Wiedervereinigung – transitionspolitische Ziele im Vordergrund.

5. Literatur

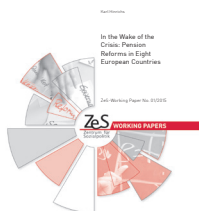
- Alber, Jens, 1986: „Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise – Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren“, *Politische Vierteljahresschrift* 27 (1): 28-60.
- Alber, Jens, 2000: „Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten“, in: Stephan Leibfried; Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt a.M./New York: Campus: 235-275.
- Ansell, Ben, 2012: „Crisis as Political Opportunity? The Role of Partisan Politics in the Response to the Global Credit Crisis“, in: Nancy Bermeo; Jonas Pontusson (eds.), *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation: 327-360.
- Armingeon, Klaus, 1988: „Gewerkschaftliche Entwicklung und ökonomischer, beschäftigungsstruktureller und politischer Wandel: Das Beispiel der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland“, *Soziale Welt* 39 (4): 459-485.
- Armingeon, Klaus, 2012: „The Politics of Fiscal Responses to the Crisis of 2008-2009“, *Governance* 25 (4): 543-565.
- Armingeon, Klaus, 2013: „Austeritätspolitik: Was Parteien bewirken und Märkte mögen“, in: ders. (Hg.), *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*. Wiesbaden: Springer VS, 113-13.
- Armingeon, Klaus; Baccaro, Lucio, 2012: „The Sorrows of Young Euro: The Sovereign Debt Crises of Ireland and Southern Europe“, in: Nancy Bermeo; Jonas Pontusson (eds.), *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation: 162-197.
- Baccaro, Lucio et. al., 2010: „Labour and the Global Financial Crisis“, *Socio-Economic Review* 8 (2): 341-376.
- Bermeo, Nancy; Pontusson, Jonas (eds.), 2012: *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation.
- Bermeo, Nancy; Pontusson, Jonas, 2012: „Coping with Crisis: An Introduction“, in: Nancy Bermeo; Jonas Pontusson (eds.), *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation: 1-31.
- Blyth, Mark, 2013: „Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis“, *Governance* 26 (2): 197-215.
- Bogedan, Claudia, 2010, „Arbeitsmarktpolitik aus der „Mottenkiste“? Kurzarbeitergeld im Lichte politischer Interessen“, *WSJ-Mitteilungen* 11: 577-583.
- Brenke, Karl; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F., 2013: „Short-time work: The German Answer to the Great Recession“, *International Labour Review* 152 (2): 287-305.
- Bundesagentur für Arbeit, 2014 (Dezember): *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*, Wiesbaden: Eigenveröffentlichung.

- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, 2013: *Historischer Überblick über die Maßnahmen des SoFFin (Stand 30.09.2013)*. Frankfurt am Main: Eigenveröffentlichung.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2011: *Konjunktur- und wachstumspolitische Maßnahmen der Bundesregierung in der Wirtschafts- und Finanzkrise*. Berlin: Eigenveröffentlichung.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, 1991: *Jahreswirtschaftsbericht 1991 der Bundesregierung*. Bonn: Eigenveröffentlichung.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, 2010: *Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken: Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung*. Berlin: Eigenveröffentlichung.
- Bundesverfassungsgericht, 2008: *Leitsatz zum Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008- 2 BvL 1/06*. Kassel: Eigenveröffentlichung. http://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/DE/2008/02/ls20080213_2bvl000106.html (14. Januar 2015).
- Burda, Michael C.; Hunt, Jennifer, 2011: "What explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?", *Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program* 42 (1): 273-335.
- Cameron, David R., 2012: "European Fiscal Responses to the Great Recession", in: Nancy Bermeo; Jonas Pontusson (eds.), *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation: 91-129.
- Campbell, John L., 2002: "Ideas, Politics, and Public Policy", *Annual Review of Sociology* 28: 21-38.
- Chung, Heejung; Thewissen, Stefan, 2011: "Falling Back on Old Habits? A Comparison of the Social and Unemployment Crisis Reactive Policy Strategies in Germany, the UK and Sweden", *Social Policy & Administration* 45 (4): 354-370.
- Crimmann, Andreas; Wießner, Frank; Bellman, Lutz, 2012: "Resisting the Crisis: Short-time Work in Germany", *International Journal of Manpower* 33 (8): 877-900.
- Crouch, Colin, 2011: *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Dahrendorf, Ralf, 1983: *Die Chancen der Krise – Über die Zukunft des Liberalismus*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Dolls, Mathias; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas, 2012: "Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe", *Journal of Public Economics* 96 (3-4): 279-294.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul, 2009: „Kurzarbeit—Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?“, *Wirtschaftsdienst* 89 (5): 322-328.
- Eichhorst, Werner; Weishaupt, J. Timo; 2013: „Mit Neokorporatismus durch die Krise? Die Rolle des sozialen Dialogs in Deutschland, Österreich und der Schweiz“, *Zeitschrift für Sozialreform* 59 (3): 313-335.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Farnsworth, Kevin; Irving, Zoe (eds.), 2012: *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*. Bristol: Policy Press.
- Frankfurter Rundschau, 10.09.2008: *Ein großes Entlastungspaket mit viel Füllstoff*. Deutsche Druck- und Verlags-gesellschaft mbH.

- Frankfurter Rundschau, 12.03.2012: *Schäubles Spardefizite*. M.DuMont Schauberg.
- Giesecke, Johannes; Wotschak, Philip, 2009: „Flexibilisierung in Zeiten der Krise: Verlierer sind junge und gering qualifizierte Beschäftigte“, *WZBrief Arbeit* 1.
- Girouard, Nathalie; André, Christophe, 2005: *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries*. Paris: OECD.
- Grasl, Maximilian; König, Markus, 2010: „Von außen getrieben. Die Finanzpolitik der Großen Koalition 2005-2009“, in: Christoph Egle; Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Wiesbaden: Springer VS, 205-233.
- Hall, Peter; Soskice, David, 2011: „An Introduction to Varieties of Capitalism“, in: dies. (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1-68.
- Heckel, Margart; Gersemann, Olaf; Jost, Sebastian, 2008: „Koalition plant hohe Entlastungen“, *Welt am Sonntag* (Printausgabe) 19.10.2008.
- Heidemann, Winfried, 2011: *Qualifizierung in Kurzarbeit*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Hörisch, Felix, 2013: „Fiscal Policy in Hard Times: A Fuzzy-Set QCA of Fiscal Policy Reactions to the Financial Crisis“, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7 (2): 117-141.
- Josef Schmid, 2009: „Entwicklung der Arbeitsförderung“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (27) 5: 3-8.
- Krugmann, Paul (New York Times), 12.11.2009: *Free to Lose*. New York Times Company.
- Leibfried, Stephan; Obinger, Herbert, 2003: „The State and the Welfare State: German Social Policy Between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration“, *West European Politics* 26 (4): 199-218.
- Möller, Joachim, 2010: „The German Labor Market Response in the World Recession – De-mystifying a Miracle“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42 (4): 325-336.
- OECD, 2009: *OECD Economic Outlook – Interim Report March 2009*. Paris: Eigenveröffentlichung.
- OECD, 2010: *OECD Economic Surveys – Germany*. Paris: Eigenveröffentlichung.
- OECD, 2013a: *Social Expenditure Database*. Paris: Eigenveröffentlichung.
- OECD, 2013b: *Economic Survey Database*. Paris: Eigenveröffentlichung.
- Ostheim, Tobias; Schmidt, Manfred G., 2007: „Vom Ausbau zur Konsolidierung: Sozialpolitik von der sozial-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung“, in: Tobias Ostheim; Manfred Schmidt; Nico A. Siegel; Reimut Zohlnhöfer (Hg.): *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS, 165-172.
- Ostheim, Tobias; Schmidt, Manfred G.; Siegel, Nico A.; Zohlnhöfer, Reimut, 2007: *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS.
- Pontusson, Jonas/ Raess, Damian, 2012: „How (and Why) Is This Time Different? The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States“, *Annual Review of Political Science* 15: 13-33

- Reisenbichler, Alexander; Morgan, Kimberly J., 2012: "From "Sick Man" to "Miracle": Explaining the Robustness of the German Labor Market During and After the Financial Crisis 2008-09", *Politics & Society* 40 (4): 549-579.
- Ritter, Gerhard A. Ritter, 2007: *Der Preis der deutschen Einheit: die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*. München: C.H. Beck.
- Sacchi, Stefan; Pancaldi, Federico; Arisi Claudia, 2011: "The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria", *Social Policy & Administration* 45 (4): 465-487.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2008: *Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09*. Wiesbaden: Eigenveröffentlichung.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Schelkle, Waltraud, 2012: "Policymaking in Hard Times: French and German Responses to the Eurozone Crisis", in: Nancy Bermeo; Jonas Pontusson (eds.), *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation: 130-161.
- Schmidt, Manfred G., 1996: "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy", *European Journal of Political Research* 30 (2): 155-183.
- Schmidt, Manfred G., 1998: „Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl“, in: Göttrik Wewer (Hg.), *Bilanz der Ära Kohl*. Wiesbaden: Opladen, 59-87.
- Schmidt, Manfred G., 2005: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Vivien A. Schmidt, Thatcher, Mark (eds.), 2013: *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmuhl, Hans-Walter, 2003: *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Scruggs, Lyle, 2013: *Welfare State Entitlements Data Set – Version 2.0*. Storrs: University of Connecticut.
- Starke, Peter, 2013: "Antipodean Social Policy Responses to Economic Crises", *Social Policy & Administration* 47 (6): 647-667.
- Starke, Peter; Kaasch, Alexandra, van Hooren, Franca, 2013: *The Welfare State as Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Starke, Peter; Kaasch, Alexandra; van Hooren, Franca, 2014: "Political Parties and Social Policy Responses to Global Economic Crisis: Constrained Partisanship in Mature Welfare States", *Journal of Social Policy* 43 (2): 225-246.
- Steinbrück, Peer (Bundesministerium für Finanzen), 2008: *Regierungserklärung des Bundesministers der Finanzen zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz*, 15.10.2008.
- Streeck, Wolfgang, 2010: "The Fiscal Crisis Continues: From liberalization to Consolidation", *Comparative European Politics* 8 (4): 505-514.

- Süddeutsche Zeitung, 01.06.2011: *Köhler fordert Weltfinanzkonferenz* (Interviewzusammenfassung). <http://www.sueddeutsche.de/politik/sz-interview-koehler-fordert-weltfinanzkonferenz-1.368381> [01. Januar 2014].
- Taylor-Gooby, Peter: "Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cuts: The Social Policy Programme of the 2010 UK Coalition Government", *Social Policy & Administration* 46 (1): 61-82.
- Urban, Hans-Jürgen, 2012: "Crisis Corporatism and Trade Union Revitalisation in Europe", in: Steffen Lehndorff (ed.), *A triumph of failed ideas: European models of capitalism in the crisis*. Brussels: European Trade Union Institute, 219-24.
- van Hooren, Franca; Kaasch, Alexandra; Starke, Peter, 2014: "The Shock Routine: Economic Crisis and the Nature of Social Policy Responses", *Journal of European Public Policy* 21 (4): 605-623.
- Vis, Barbara; van Kersbergen, Kees; Hylands, Tom, 2011: "To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State?", *Social Policy & Administration* 45 (4): 338-353.
- von Beyme, Klaus, 1994: „Verfehlte Vereinigung – verpasste Reformen? Zur Problematik der Evaluation der Vereinigungspolitik seit 1989“, *Journal für Sozialforschung* 34 (3): 249-269.
- Wagschal, Uwe (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 235-275.
- Wagschal, Uwe; Jäkel, Tim, 2010: „Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policy-Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise“, *der moderne staat* 3 (2): 295-320.
- Widmaier, Wesley W.; Blyth, Mark; Seabrooke, Leonard, 2007: "Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises", *International Studies Quarterly* 51 (4): 747-759.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001: „Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl“, *Politische Vierteljahresschrift* 42 (4): 655-682.



Karl Hinrichs

In the Wake of the Crisis: Pension Reforms in Eight European Countries

ZeS-Working Paper No. 01/2015.

Die Finanzmarktkrise von 2008 und in deren Folge die Große Rezession sowie Staatsschuldenkrisen in verschiedenen EU-Ländern haben einschneidende Reformen der Alterssicherungssysteme ausgelöst, welche die Finanzierung der Renten kurz- und langfristig sicherstellen und/oder Vorstellungen von Generationengerechtigkeit realisierensollen. Dringlicher war es jedoch, den fiskalischen Manövrierspielraum wieder zu erweitern und Kredithilfen von internationalen Geldgebern (IWF, EU) zu erlangen. Diese Rentenreformen unterschieden sich von früheren im Hinblick auf den Umfang und den politischen Prozess. (1) Sie waren groß, zeitigten demzufolge eine signifikante und unmittelbare Wirkung auf die Lebensbedingungen der jetzigen und künftigen Rentenbezieher, und manchmal wurde auch die bis dahin verfolgte Politikausrichtung verändert. (2) Die nach 2008 erfolgten Reformen passierten rasch den Gesetzgebungsprozess und wurden ohne lange Übergangsfristen umgesetzt. In diesem Papier werden die Rentenreformen in acht krisengeschüttelten EU-Ländern betrachtet, nämlich Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn. Dabei geht es um die Inhalte dieser Reformen und die Umstände, die jeweils zu diesen Veränderungen geführt bzw. sie ermöglicht haben. Gezeigt wird, dass die Herausforderungen, mit denen diese Länder konfrontiert waren (oder sind), einschneidende Veränderungen erlaubten bzw. erzwangen, die ansonsten kaum durchsetzbar gewesen oder in Anbetracht der politischen Konsequenzen von den jeweiligen Regierungen so nicht in Angriff genommen worden wären. Weiterhin werden im Ländervergleich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede beleuchtet sowie nach den bislang erkennbaren sozialen Konsequenzen gefragt.

Asa Maron



Reforming Governance in the Israeli Welfare State: The Role of Organizational Settlements beyond the State in Instituting Change

ZeS-Working Paper No. 05/2014.

Welfare state governance reforms are established by new constellations of actors and experimental organizational structures. This paper analyses two most similar cases of governance reforms in two welfare state domains: (1) services for children and teens at risk; and (2) employment services and social security benefits. It utilizes a comprehensive empirical study that surveys reform initiatives and the establishment of innovative governance coalitions formed in order to enable the recalibration of the Israeli welfare state to changing conditions. In both cases, preliminary deliberations of senior bureaucrats were able to establish change coalitions, which were vital in order to overcome bureaucratic stalemates that result from path-dependent administrative legacies. Notwithstanding, governance coalitions differ in their ability to institutionalize new governance configurations within the state: while the new configuration for governing services for at risk populations won political legitimacy and was instituted, the welfare governance configuration suffered from political illegitimacy and was ultimately abolished. By focusing on the organizational aspects of welfare state reform, the paper argues that tentative coalitions' potential to transform into legitimate and sustainable governance configurations depends on their ability to establish inclusive organizational settlements between agencies with different interests, beyond the bureaucratic structure of the state.



Simone Scherger, Steffen Hagemann

Concepts of Retirement and the Evaluation of Post-Retirement Work

Positions of Political Actors in Germany and the UK

ZeS-Working Paper No. 04/2014.

Concepts of retirement and related moral arguments play an important role in debates around pension reform. What retirement is – or should be – varies according to the surrounding welfare culture and an actor's general interests and beliefs. In this paper, we study the meaning that specific collective actors in Germany and the UK attribute to retirement, and their evaluation of post-retirement work, which is an exception to 'normal' retirement. For this purpose, we examine interviews with experts from unions, employer federations and relevant non-profit organisations which have been conducted in the context of a wider comparative project. Additionally, we draw on policy documents by the same actors. Our analysis of the interviews and the documents reveals similar retirement concepts among the same kinds of actors across countries: trade unions and at least some non-profit organisations advocate retirement as a social right and as a distinct (ideally work-free) phase of life. In contrast, employers have a less substantial concept of retirement. At the same time, when morally justifying what retirement should be in their view, the actors refer to ideas that establish a connection to the specific welfare culture surrounding them.

Aline Grünewald

Social Security around the World

A Review of Datasets



ZeS-Working Paper No. 03/2014.

Due to increasing scholarly interest in social policy reforms and processes of policy diffusion, comprehensive datasets on social security systems are all the more necessary. As such, this paper provides an overview of existing datasets on social security and discusses their strengths and shortcomings. The projects presented are appropriate for empirical analyses, including both event history analyses and multivariate regressions. As much of the research on social security systems thus far has mainly focused on OECD countries, this paper takes a closer look on data of the Non-OECD world, which can be used to supplement existing data projects and for the analysis of global social security dynamics.

